

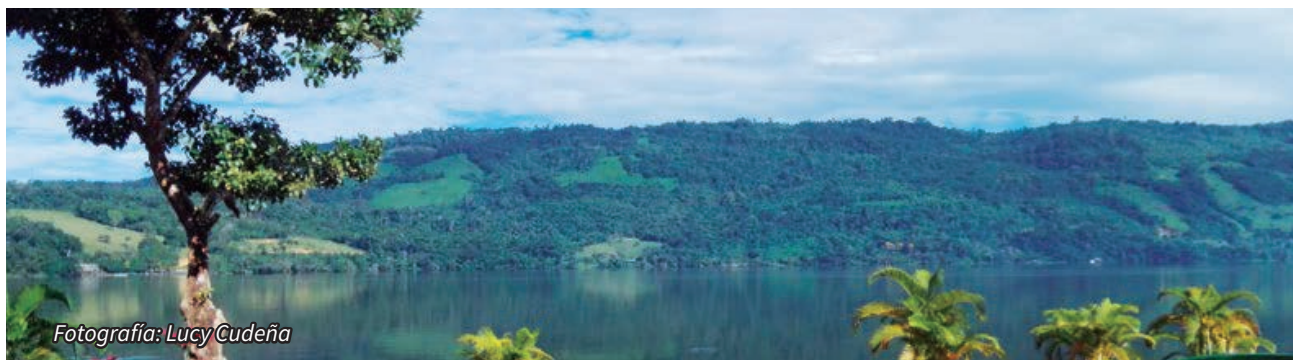


Fotografía: Maycoy Zapata Vela

Nota Técnica

PROGRAMA DE INCENTIVOS REGIONALES PARA PROMOVER UNA OFERTA PRODUCTIVA COMPETITIVA Y SOSTENIBLE





PROGRAMA DE INCENTIVOS REGIONALES PARA PROMOVER UNA OFERTA PRODUCTIVA COMPETITIVA Y SOSTENIBLE

Mensajes claves

- Los gobiernos miembros del GCF Task Force en Perú se plantean voluntariamente el reto de implementar un programa de incentivos regionales para promover que el sector privado y asociativo mejore la competitividad y sostenibilidad de las actividades productivas durante el período de las actuales administraciones regionales.
- Este programa de incentivos consiste en desarrollar incentivos cómo: i) marcas jurisdiccionales cómo elemento distintivo y articulador de un grupo de actores regionales comprometidos con la sostenibilidad y alineados, en este aspecto, con las nuevas tendencias de los mercados, ii) instrumentos de acceso al crédito mediante el fortalecimiento (o creación) de fondos regionales de desarrollo, estructurados como, por ejemplo, en instrumentos de cobertura que facilitan el acceso a financiamiento iii) construir alianzas productivas emblemáticas entre productores y el sector privado, a través de las oficinas o subgerencias de promoción del sector privado; iv) desarrollar acciones de mercadeo y asistencia técnica para acceso a mercados, con las gerencias de comercio exterior y turismo.

Programa de Incentivos Regionales

Las regiones peruanas miembros del *GCF Task Force* se han comprometido, a través de la Declaración de Rio Branco, a transitar hacia la sostenibilidad jurisdiccional. El desarrollo bajo en emisiones es un tipo de enfoque hacia la sostenibilidad jurisdiccional especialmente útil para territorios tropicales en el que la estabilidad climática es una meta explícita, pero también enfatiza que las poblaciones rurales y los ejes de producción y protección se integran a escala de toda la jurisdicción.

Los miembros peruanos han emprendido varios procesos de mediano y largo plazo para lograr la sostenibilidad jurisdiccional bajo este enfoque. Se está fortaleciendo la gobernanza inter-regional a través de la recientemente creada Mancomunidad Regional Amazónica y la Plataforma Bosques del Norte; se ha promovido la Coalición Público Privada para desarrollar cadenas productivas libres de deforestación en un marco jurisdiccional y se están diseñando estrategias de desarrollo bajo en emisiones en cada una de las regiones así cómo la definición de una visión compartida para la Amazonía peruana.

Sin embargo, es también necesario contar con “victorias tempranas” para que los actores regionales reciban incentivos al comprometerse por la sostenibilidad de los territorios y que los grupos de interés del gobierno regional reconozcan los beneficios de que sus gobiernos participen en estos procesos.

Son los actores regionales (empresas privadas, asociaciones y cooperativas, emprendimientos y comunidades nativas y locales); quienes finalmente tienen una interacción directa con el territorio y quiénes van a ser determinantes en el desempeño o éxito de las estrategias. Por ello, es urgente iniciar acciones que permitan ofrecerles estos incentivos que aseguren su participación y su compromiso desde ahora.

Hay un alto potencial para los gobiernos regionales de otorgar incentivos usando instrumentos que ya existen o que pueden replicarse (muchos de ellos ciertamente de mediano alcance pero altamente significativos). Por ejemplo, por lo menos tres regiones peruanas cuentan con fondos regionales de desarrollo en distintos grados de implementación; dos de ellas han lanzado marcas regionales y otras más tienen interés en lanzarlas próximamente.

Asimismo, todas las regiones cuentan con oficinas especializadas o subgerencias que promueven la inversión privada y direcciones de comercio exterior. En la mayoría de los casos, se trata de hacer ajustes o re-ingeniería de los actuales instrumentos e incentivos de tal forma que se le da una consistencia programática hacia la sostenibilidad, es decir que apunten hacia un objetivo claro en conjunto.

Existen identificados por lo menos cuatro ámbitos de acción hacia donde debe apuntar el programa de incentivos, que en conjunto actúan de forma sinérgica:

- Generar un grupo de empresas, asociaciones de productores, comunidades y emprendimientos comprometidos verificablemente mediante una **marca jurisdiccional**. Estas marcas jurisdiccionales son el instrumento clave que apertura a los actores el acceso al programa de incentivos. Se trata de reclutar a los “frutos maduros” o actores líderes de la jurisdicción que puedan dar señales positivas a otros.
- Aumentar la oferta productiva sostenible mediante la **facilitación y soporte a alianzas público privadas productivas – A3P, a través de las oficinas o subgerencias de inversión privada**. Esto implica el diseño de alianzas emblemáticas entre una empresa clave y productores organizados con capacidad de escalamiento en cada región en cadenas como cacao o café en San Martín, Amazonas, Huánuco o Piura; palma o plantaciones maderables en Ucayali; frutos tropicales en Loreto o Madre de Dios, por citar algunos ejemplos.
- **Destrabar el acceso a crédito** a los productores y comunidades mediante instrumentos de crédito (garantías y créditos estructurados, etc.) usando los **fondos regionales de desarrollo**.
- Promover el acceso a mercados mediante **estrategias de mercadeo y asistencia técnica para la exportación**, con el soporte de las **gerencias de comercio exterior y turismo**. Principalmente dirigido a empresas de mediano y pequeño tamaño y emprendimiento para crear una masa crítica de oferta exportable.

Marcas jurisdiccionales: Generador de una oferta competitiva y sostenible basada en incentivos y de impacto verificable

El sector privado y la sociedad civil necesitan percibir que apoyar una estrategia de desarrollo bajo en emisiones los beneficia. En ese sentido, las marcas jurisdiccionales permiten diferenciar a quienes se comprometen con la conservación del paisaje forestal, el aumento de la competitividad regional y mejorar la calidad de vida de la población.

No obstante, una estrategia de diferenciación por atributos destacados de marcas jurisdiccionales, tiene que actuar sobre la oferta y también sobre la demanda, debiendo por ello mismo lograr conexiones de mercado con aquellos actores comerciales y/o financieros que están incorporando en sus planes de mercadeo y de negocios, los atributos con los que se quiere posicionar la marca.

Se debe reconocer que las marcas jurisdiccionales en esta etapa requieren construir valor en sí mismas en el mercado y que este proceso de posicionamiento y generación de credibilidad es costoso. Las marcas, en esta primera etapa, son valiosas ya que permiten que la región genere un grupo de empresas, asociaciones y comunidades que han sido verificadas y trabajan hacia lograr altos estándares sociales, ambientales y económicos.

Por ello, los incentivos que reciben en esta primera etapa no se expresan necesariamente en mejoras en los mercados, pero si en otros incentivos como el mejoramiento en sus condiciones de acceso, financiamiento a la producción y comercialización, y también como parte de las políticas públicas que permiten a pequeños productores diferenciarse sin incurrir en costos onerosos a nivel individual.

Los actores predominantes en el contexto peruano son mypes, cooperativas y emprendimientos que no suelen tener una relación directa con el mercado exterior sino que están conectadas en cadenas de suministro mucho más largas y diversas, por lo que los incentivos públicos son más eficaces en este nivel de desarrollo. Sin embargo, también podrían ser útiles para algunas de las principales empresas globales que ya están operando en el país y que requieren soporte para garantizar acceso a una oferta con buena trazabilidad.

La licencia de uso de la marca asegura que quienes la tienen han cumplido con la verificación de los atributos de sostenibilidad específicos que plantea la jurisdicción, cumplen con las condiciones mínimas de sostenibilidad y presentan un plan de trabajo para el cumplimiento pleno.

Es importante reconocer que el cumplimiento es un proceso gradual pero transparente en cuanto a sus pasos y metas.

La gobernanza de la marca jurisdiccional debe ser clara. Debe ser fruto de un proceso de trabajo del gobierno regional y del sector privado conformado, por ejemplo, por un comité público privado que lidera su implementación y un proceso participativo del diseño de atributos.

ELEMENTO CLAVE: CONTAR CON UNA HERRAMIENTA DE VERIFICACIÓN DE LA MARCA

- La herramienta de verificación es un instrumento sencillo y claro para verificar que los participantes cumplan con los atributos de sostenibilidad que la región se ha planteado. Entre ellos, que no estén asociados a proceso de deforestación de mediano y largo plazo, actividades ilegales u otros.
- Los atributos deben ser formalizados en una lista de indicadores para medición y medios de verificación de tal forma que permitan su monitoreo.
- Dicha herramienta debe ser aplicable para productores, transformadores y servicios; es decir para un grupo amplio de actores.
- La verificación debe resultar en un plan de trabajo que es monitoreado periódicamente y que la licencia de uso (y los incentivos) pueden perderse en caso de incumplimiento.

Oferta productiva: Promoviendo alianzas entre sector privado y productores

Todos los gobiernos regionales cuentan con una oficina o subgerencia de promoción de la inversión privada. Sin embargo, la inversión privada no es neutra y requiere alinearse con los objetivos de desarrollo sostenible que se viene construyendo desde los GOREs.

En muchos casos, se requiere no solo responder reactivamente a las demandas de los inversionistas, sino promover de manera activa el tipo de inversiones que se prioricen. Además hay una débil coordinación entre las oficina especializada y las otras unidades técnicas del gobierno regional para responder precisamente a la velocidad y efectividad que demanda el actor privado.

Por otro lado, los gobiernos regionales requieren diseñar instrumentos específicos sobre cómo interactuar con el actor privado en alianzas. Los instrumentos permitidos por el marco nacional cómo obras por impuestos, proyectos en activos, entre otros, deben seguir promoviéndose pero se requieren nuevos instrumentos.

El instrumento denominado “Alianzas público privadas productivas - A3P” podría ser adecuadamente diseñado para responder a las expectativas de ganar-ganar entre el gobierno regional y el inversionista privado.

El planteamiento de esta participación podría hacerse buscando que empresas líderes o con capacidades de dinamizar las cadenas de valor puedan establecer alianzas con el gobierno regional para vincularse a los pequeños productores, usando los incentivos regionales a disposición o que pueda intermediar con otras fuentes.

Asimismo, el establecimiento de alianzas con el sector privado, requiere criterios de selectividad para filtrar que tipo de inversiones se va priorizar o promover. Aquí es donde las marcas jurisdiccionales actúan en sinergia al ser el instrumento de selección para la oficina o subgerencia de promoción de inversiones.

En el marco de un programa de incentivos, es posible que se pueda desarrollar el diseño de la estructura de funcionamiento de “A3P” de tal forma que puedan establecerse alianzas en cadenas de valor emblemáticas de la región. En varios casos existen empresas privadas interesadas (por ejemplo de frutos tropicales en Loreto, de plantaciones maderables en Ucayali, de cacao en San Martín) en escalar cadenas productivas sostenibles y donde el rol público es necesario. Para ello, se requiere diseñar una estructura de alianza con objetivos, impactos medibles y compromisos de las partes. El compromiso público puede ir desde desarrollar políticas públicas prioritarias en las áreas de intervención de la alianza hasta facilitar el acceso al crédito para los productores de la red de abastecimiento.

Acceso a mercados: Generando una oferta productiva y exportable sostenible

Al mismo tiempo que se promueve la generación de oferta productiva, es importante identificar y obtener mercados para dicha oferta, especialmente para las empresas regionales que no pueden desarrollar estrategias de acceso a mercados autónomamente. Las direcciones de comercio exterior y turismo tienen el rol, ya sea directamente o facilitando el acceso con otras direcciones, de fortalecer las capacidades empresariales y de gestión comercial en temas cómo la promoción comercial y de acceso a mercados, mejora de la productividad y calidad, innovación tecnológica y gestión empresarial.



Fotografía: Damian Raiser

POSIBLES SERVICIOS PARA MEJORAR EL ACCESO A MERCADOS

Campos de acción	Servicios
Promoción Comercial y Acceso a Mercados	Ferias y misiones Contactos comerciales Estudios de mercados / Planes de Mercadeo Información técnica . Ejemplo: sanidad (food safety)
Mejora de la Productividad y Calidad	Asistencia Técnico Productiva Adquisición de tecnología Análisis de laboratorio Normas Técnicas de producto Trazabilidad ■ Certificaciones y sellos ■ BPA, BPM Y B.P. Logísticas ■ Inocuidad ■ Escuelas de Campo (ECAs) ■ Planes de manejo
Soporte la Innovación Tecnológica	Pasantías y misiones tecnológicas Asesorías tecnológicas Apoyo a proyectos innovación (fondos concursables)
Fortalecimiento de la Gestión Empresarial	Planes de negocios Asesoría para la asociatividad Formalización empresarial Signos distintivos

Esta intervención es especialmente útil para las pequeñas y medianas empresas regionales así como asociaciones de productores, que requieren ser apoyadas para convertirlas en oferta exportable. Algunas regiones actualmente tienen proyectos de inversión pública con objetivos similares que podrían ser orientados para alinearse con la marca jurisdiccional y fortalecer este esquema como parte de la estrategia de mercadeo conjunta de la región. Esta estrategia de mercadeo debe vincularse con la puesta en valor en el mercado de la marca regional.

Destrabando el acceso a financiamiento: Orientando los fondos regionales de desarrollo hacia la sostenibilidad

El financiamiento es claramente una necesidad para el objetivo de construir jurisdicciones sostenibles. Una vía para este objetivo son los fondos de desarrollo regionales – cuyo marco legal existe así como experiencias regionales con alto potencial - que pueden convertirse en el instrumento de fomento para direccionar recursos para proyectos de desarrollo sustentable y también articularse en alianzas con el sector privado y pequeños productores.

Gracias al marco legal favorable de la Ley de Promoción de la Amazonía, el 2005 el Gobierno Regional San Martín creó el Fondo de Desarrollo Amazónico (FONDESAM) que en términos prácticos es el fideicomiso en el cual se acumulan los recursos transferidos por el Gobierno Central y que provienen de la sustitución de las exoneraciones e incentivos tributarios. La iniciativa fue seguida por otros dos gobiernos regionales, Ucayali y Amazonas.

A pesar de limitaciones normativas posteriores¹, Ucayali continuó adelante con su propio Fideicomiso, FONDESAM - Ucayali, aplicando recursos del canon. Con base en una norma específica anterior, Ucayali destinó parte de sus recursos para conferir garantías sobre créditos otorgados por entidades financieras.

Las experiencias de San Martín y Ucayali muestran que es posible destinar recursos públicos para crear un instrumento de fomento público de nivel regional y qué esta puede destinarse a promover no solo proyectos de inversión pública tradicionales sino también el acceso al crédito a pequeños productores con compromisos ambientales.



Fotografía: Macoy Zapata Vela

Un esquema mejorado de lo avanzado en San Martín y Ucayali crearía enormes oportunidades pues permite contar con un instrumento financiero para la inversión regional o local, para obtener crédito blando y donaciones de entidades públicas y privadas interesadas en contribuir al desarrollo de jurisdicciones sostenibles.

Los fondos regionales puede ser el marco de gestión autónoma y responsable de recursos públicos que permite potenciar el accionar de los gobiernos subnacionales. Para este fortalecimiento se recomienda: realizar la gestión de los fondos a través de los fideicomisos con instituciones especializadas que permite un uso adecuado y eficiente de los recursos; trabajar sobre los esquemas procedimentales públicos que aseguren un sistema de control sin evadir las normas presupuestales o del gasto e inversión; mantener una gobernanza supervisada por un Consejo Directivo conformada por la administración regional pero coordinada por un gerente especializado que facilite la consistencia entre los objetivos públicos y la operación del o los fideicomisos así como la rendición de cuentas y el apalancamiento de recursos.

Respecto al uso de estos recursos, esta la necesidad de destinar recursos a proyectos públicos de infraestructura de verde (plantaciones, infraestructura de contención de riesgos, ciudades sostenibles, etc.) asociados al cumplimiento de la marca jurisdiccional.

Por el otro lado, sin necesariamente ofrecer créditos directos a los productores que puede tener costos de transacción altos, se puede diseñar instrumentos de garantía a cadenas de valor agropecuarias que reduzcan o destraben el acceso a crédito por parte de instituciones privadas. En ambos casos, se requiere ajustes en las ordenanzas de creación de los fondos regionales para que sean incluidos – o priorizados- en su mandato. San Martín ha avanzado en esta línea modificando la ordenanza para el financiamiento de proyectos públicos o públicos privados vinculados a su marca jurisdiccional y Ucayali ha tenido una experiencia de garantía de crédito condicionado a la sostenibilidad (aunque por el momento no lo ha incluido en su marco normativo).

¹ Una resolución del Tribunal Constitucional anuló la ley que había pretendido extender el esquema de San Martín a las otras circunscripciones amazónicas.



Consideraciones finales:

- El programa de incentivos regionales prepara el camino de la implementación de las estrategias de desarrollo rural bajo en emisiones, por lo que ambos procesos deben ser llevados coordinadamente. De hecho, las experiencias de este programa de incentivos puede brindar lecciones aprendidas al plan de inversiones de las estrategias de desarrollo rural bajo en emisiones.
- Es necesario lograr una mayor participación de los pueblos indígenas en este programa de incentivos, por lo que promover el fortalecimiento y la articulación de las gerencias o subgerencias de pueblos indígenas y asignarles las capacidades y recursos para facilitar dicho proceso debe ser priorizado.
- Es importante mantener una vinculación clara con la Mancomunidad Regional Amazónica y con la Coalición Público Privada para jurisdicciones sostenibles que permitan tener el soporte técnico, político y relacional para escalar este programa de incentivos.
- La Coordinación Perú del GCF Task Force brindará o facilitará la asistencia técnica para el diseño; promoverá el intercambio de experiencias entre las regiones y contribuirá a la gestión del conocimiento a la red global del GCF Task Force que permita difundir resultados a otros actores potencialmente interesados en contribuir. ■

Documentos de referencia:

- MDA – Mecanismos de Desarrollo Alternos (2017). Hacia un agricultura amazónica sostenible bajo el Enfoque de Producción - Protección – Inclusión. Documento de trabajo. <https://mda.org.pe/media/2018/02/Agricultura_Amazonica_Sostenible_v2.pdf>
- MDA – Mecanismos de Desarrollo Alternos (2018). Fondos de Desarrollo Regionales: Instrumentos para construir jurisdicciones sostenibles. Documento de Trabajo. <https://mda.org.pe/media/2018/10/FRDAv1-2.pdf>
- MDA – Mecanismos de Desarrollo Alternos (2018). Alianzas públicas regionales con el sector privado: El caso de la Oficina de Promoción de Inversión Privada Sostenible de San Martín. Documento de Trabajo . <<https://mda.org.pe/media/2018/10/FRDAv1-2.pdf>>
- MDA – Mecanismos de Desarrollo Alternos (2019). Marca San Martín: Construyendo una oferta productiva sostenible a nivel jurisdiccional. Nota técnica N° 4. <<https://www.mda.org.pe/2019/08/26/ntmarcasm/>>







Fotografía: Matyas Rehak

GCF
task force
www.gcftf.org

**Mecanismos
de Desarrollo
Alternos**
www.mda.org.pe